Inwieweit sind den deutschen Einzelstaaten auswärtige Hoheitsrechte verblieben?

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät der kgl. Universität Breslau

vorgelegt

und mit Genehmigung derselben veröffentlicht

von

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Curt Riess
Gerichtsreferendar

Breslau
Verlag von M. & H. Marcus
1904

Vorliegende Dissertation ist ein Teil einer grösseren Abhandlung, welche demnächst in den Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Professor Dr. Brie, erscheinen wird. Ein Inhaltsverzeichnis der ganzen Arbeit ist der Dissertation beigefügt.

Meiner Mutter

und dem Andenken

meines verstorbenen Vaters

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. I. Einleitung. Sinn und Bedeutung der Fragestellung . . . 9

§ 2. II. Kurzer Überblick über die historische Entwicklung . . . 12

III. Die auswärtigen Hoheitsrechte der Deutschen Einzelstaaten.

1. Die allgemein gültige Kompetenzverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten hinsichtlich der ausw. Hoheits-Rechte.

§ 3. A. Im Allgemeinen 17

B. Die völkerrechtlichen Organe der Einzelstaaten.

§ 4. a. Die Gesandten 22

§ 5. b. Die Konsule 27

C. Vertragsrecht.

§ 6. a. Allgemeine Schranken des Vertragsrechts 30

In der Abhandlung folgt sodann:

b. Umfang des Vertragsrechtes der Einzelstaaten.

§ 7. α. Ausschliessliche Vertragskompetenz des Reiches . .

§ 8. β. Konkurrierende Vertragskompetenz . . . . . .

§ 9. γ. Auschliessliche Vertragskompetenz der Einzelstaaten .

§ 10. D. Kriegsrecht . . . . . .

§ 11. 2. Sonderrechte der Einzelstaaten . . . . . .

§ 12. 3. Die auswärtigen Hoheitsrechte der Einzelstaaten in ihrer Beziehung zum Reich . . . . . .

§ 13. IV. Friedensverträge und Kompetenzkompetenz . . . . . .

§ 14. V. Schlussbetrachtung . . . . . .

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543101_0017

Literaturverzeichnis.

Aegidi und Klanhold „das Staatsarchiv". Hamburg 1868.

Annalen des Deutschen Reichs, begründet von Hirth.

Arndt „Das Staatsrecht des deutschen Reiches". Berlin 1901.

Bluntschli „Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten". Nördlingen 1868.

Bornhak, Preussisches Staatsrecht III. Freiburg 1890.

Brie „Theorie der Staatenverbindungen". Breslau 1886.

Brie, Der Bundesstaat. Abt. I. Leipzig 1874.

Bulmerincq, „Völkerrecht" im Handbuch des öffentlichen Rechts. I, 2, Freiburg und Tübingen 1884.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht bei Marquardsen I, 1.

Gaupp, „Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg" bei Marquardsen III, 11.

Geffcken, in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts II, S. 603 f.

Gorius, „Das Vertragsrecht des deutschen Reiches in Annalen 1874 und 1875.

Hänel, „Deutsches Staatsrecht". Leipzig 1892.

v. Holst, bei Marquardsen IV, 1, 3.

v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts I, II, III.

Hübler, „Magistraturen des völkerrechtlichen Verkehrs". Berlin 1900.

Jellinek, „Lehre von den Staatenverbindungen". Wien 1882.

Jellinek, „System der subjektiven öffentlichen Rechte". Freiburg 1895.

Jellinek, „Gesetz und Verordnung". Freiburg 1887.

v. Koenig, „Handbuch des Konsularrechts". 5. Aufl. 1896.

Laband, „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches". 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

v. Liszt. „Das Völkerrecht". II. Aufl. Berlin 1902 und „Strafrecht" 9. Aufl. Berlin 1899.

Martens, „Völkerrecht". Berlin 1883.

Meier, E., „Über den Abschluss von Staatsverträgen". Leipz. 1874.

Meyer, G., „Lehrbuch des deutschen Staatsrechts". IV. und I. Aufl. Leipzig 1895 bez. 1878.

v. Mohl, „Das deutsche Reichsstaatsrecht“. Tübingen 1873.

Nippold, „Der völkerrechtliche Vertrag“. Bern 1894.

v. Orelli, bei Marquardsen IV, 1, 2.

Prestele, „Die Lehre vom Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen“. Münchner Inaug.-Dissertation. München 1882.

Proebst, „Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich“ in Annalen 1882.

Rivier, „Lehrbuch des Völkerrechts“. II. Aufl. Stuttgart 1899.

v. Rönne, „Staatsrecht des deutschen Reiches“. 2. Aufl. Leipzig 1876.

Rosin, „Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung“ in Ann. 1883.

Rüttimann, „Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht“. I. Teil. Zürich 1867.

v. Sarwey, „Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg“. Tübingen 1883.

Schröder, „Deutsche Rechtsgeschichte“. 3. Aufl. Leipzig 1898.

Schulze, „Lehrbuch des deutschen Staatsrechts“. Leipzig 1880 u. 1888.

Schulze, „Lehrbuch des preussischen Staatsrechts“. Leipzig 1872 ff.

Seligmann, „Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge“. Bd. II der „Beiträge“. Freiburg 1890.

v. Seydel, „Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich“. I. u. II. Aufl. Würzburg bezw. Freiburg und Leipzig 1873 bezw. 1898.

Steputat „Die verfassungsrechtliche Stellung der deutschen Landesherrn zur Gerichtsbarkeit.“ Greifswalder Inaug.-Diss. 1892.

Thudichum, „Verfassungrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins“. Tübingen 1870.

Thudichum, in „v. Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des deutschen Reiches“. Jahrgang 1876.

Tinsch, „Das Recht der deutschen Einzelstaaten“ etc. Erlangen. Inaug.-Diss. 1882 Erlangen.

Triepel, „Völkerrecht und Landesrecht“. Leipzig 1899.

Ullmann „Völkerrecht“ 1898. Freiburg.

Zorn, „Staatsrecht des deutschen Reiches“ I. 1. Aufl. Berlin und Leipzig 1880. I und II. 2. Aufl. Berlin 1895, 1897.

Zorn, in der „Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften“. Band 37.

Zorn, in den Annalen, 1881 und 1882.

I. Einleitung. § 1.

Sinn und Bedeutung der Fragestellung.

Je nachdem man die Äusserungen der Staatsgewalt betrachtet, wie sie sich zeigen in der Regelung des inneren Staatsorganismus oder in der Wahrnehmung der Beziehungen dieses Staatswesens zu den übrigen im völkerrechtlichen Verkehr, kann man eine Scheidung der Hoheitsrechte vornehmen in innere und in auswärtige Hoheitsrechte[1]). Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung sind die verschiedenen Arten der Betätigung der inneren Hoheitsrechte, Gesandtschafts- und Konsulatsrecht, Vertragsrecht und schliesslich das Recht, als kriegführende Macht aufzutreten, kennzeichen den Umfang der auswärtigen[2]).

Dass dem „Staatswesen" schlechthin sowohl die Fülle der nach innen gewandten Kompetenzen zusteht, als auch sämtliche Hoheitsrechte zukommen müssen, die im völkerrechtlichen Verkehr den einzelnen Staaten überhaupt eingeräumt zu werden pflegen, ist ganz selbstverständlich und folgt aus der Analyse des Staatsbegriffes: Der inneren Selbständigkeit muss korrespondieren die äussere Unabhängigkeit und umgekehrt.

Ganz anders wird die Sachlage in den Staatenverbindungen, besonders im Bundesstaat. Hier findet der eigentümliche Vorgang statt, dass zwei Staatsgewalten, die der Einzelstaaten und die der Zentrale, mit gleichgerichtetem Betätigungswillen nach

---

[1]) Zur Terminologie vgl. Brie, „Staatenverbindungen" S. 22 und Hänel, Staatsrecht, S. 534.

[2]) Vgl. v. Liszt, Völkerrecht, S. 41; Rivier, S. 116; Brie a. a. O., S. 107. Auch bei der Betätigung der auswärtigen Hoheitsrechte findet eine verwaltende Tätigkeit des Staates statt. Vgl. dazu S. 10 Anm. 1.

innen und nach aussen hin in Konkurenz mit einander treten. Die notwendige Kompetenzordnung zu schaffen, die auch den völligen Ausschluss der einen Kompetenz von gewissen Gebieten zur Folge haben kann, ist die Sache und der Sinn der Verfassung des betreffenden Organismus. Zwar muss auch hier der Satz gelten, dass die den Einzelstaaten etwa zustehenden auswärtigen Hoheitsrechte zur Grundlage haben müssen die entsprechende Freiheit und Selbständigkeit im Innern[1]): Soweit also positiv auswärtige Hoheitsrechte der Einzelstaaten bestehen, lassen sie unbedingt einen Rückschluss zu auf das Bestehen von inneren. Es ist aber wohl möglich, dass im Interesse eines einheitlichen und energischen Auftretens nach aussen hin — und häufig, wenn nicht immer, wird gerade dies das Hauptmotiv zum engeren Zusammenschlusse von Staaten bilden[2]) — die Zentralgewalt es allein und ausschliessend übernimmt, die Beziehungen zu anderen Staaten wahrzunehmen[3]): Soweit also auswärtige Hoheitsrechte der Einzelstaaten nicht bestehen, ist ein gleicher Schluss, wie oben, nicht zulässig.

Für die Betrachtung des Einheitsstaates völlig überflüssig, gewinnt die Frage, inwieweit einem „Staate", der nur ein Glied einer Gesamtpersönlichkeit ist, auswärtige Hoheitsrechte zustehen, so ihre volle Berechtigung. Sie zeigt uns in ihrer positiven Beantwortung vor allem, wie weit auch die Einzelstaaten noch imstande sind, ihre Beziehungen zu anderen Staatswesen, dem Auslande und anderen Einzelstaaten, selbsttätig zu regeln, wieweit sie Völkerrechtspersönlichkeit bewahrt haben; sie gibt daneben aber auch ein Bild von der unbezweifelten inneren Selbständigkeit der Einzelstaaten, gibt also scharf den Punkt an, wo die im allgemeinen sich ausdehnende Kompetenz der Zentralgewalt Halt macht in harmonischer Respektierung der äusseren und inneren, d. h. kurz: der „Staats"persönlichkeit der Einzelstaaten.

[1]) Dieser Zusammenhang der inneren und äusseren Kompetenzen wird uns noch weiter zu beschäftigen haben. Vgl. auch Hänel a. a. O. § 91.

[2]) Vgl. Ullmann, S. 49; Brie, Staatenverb., S. 100, 107.

[3]) Nahezu vollständig ist dies der Fall in den Vereinigten-Staaten von Nord-Amerika, vgl. Art. 1 sect. 9 §§ 9 ff. sect. 10 §§ 1, 2. Art. 2 sect. 2 §§ 1, 2. Vgl. auch Rüttimann I, S. 298 ff; Hänel, Staatsrecht, S. 539 sowie die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft v. 29. Mai 1874 Art. 7. 8. (9) 10. 14. 15 und dazu Blumer-Morel I, S. 195 ff.

Bei der so häufig erhobenen Frage[1]), ob den nicht souveränen Gliedstaaten überhaupt eine völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit zukommen könne, ist die völkerrechtliche von der staatsrechtlichen Seite scharf zu scheiden. Zunächst muss die staatsrechtliche (praktische) Frage entschieden sein: Ist nach der Verfassung des Gesamtwesens ein selbständiger Verkehr für die Einzelstaaten mit anderen Staaten überhaupt noch ermöglicht? — Das ist das eigentliche Thema, das wir behandeln wollen. Dann erst ist das völkerrechtliche (mehr theoretische) Problem zu untersuchen: Hat dieser Verkehr der Einzelstaaten, der vor ihrer Eingliederung in den Reichsorganismus zweifellos rein völkerrechtlicher Natur war, nach und trotz der Eingliederung noch denselben (völkerrechtlichen) Charakter beibehalten? Inwieweit kann es sich für die Einzelstaaten überhaupt noch um „auswärtige Hoheitsrechte“ in dem schlechthin üblichen Sinne handeln? Auf diesen Punkt kommen wir noch unten (auf Seite 13 ff.) kurz zurück[2]). Beide Fragen werden wir für die deutschen Gliedstaaten bejahen müssen und werden daher im Folgenden einstweilen einfach vom „völkerrechtlichen“ Handeln der Einzelstaaten reden.

Die Hauptfrage bildet den Ausgangspunkt für zwei andere Fragen, die das eigentliche Thema umrahmen: 1) wie stellt sich uns die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten ganz allgemein jeweils dar in dem grossen Entwicklungsprozess, der seinen Ausgangspunkt nimmt von der Existenz deutscher „Staaten“? Die Beantwortung dieser Frage wird uns auch für die Beurteilung des heutigen Verfassungszustandes noch von Wert sein und hat schon deshalb ihre Berechtigung, mag dieser Prozess auch nicht kontinuierlich in grader Linie verlaufen sein. — 2) wie sind die Aussichten für die Zukunft? nicht im politischen, sondern im staatsrechtlichen Sinne, d. h. wie weit ist durch die

[1]) Vgl. v. Liszt, Völkerrecht, S. 41; Ullmann, S. 41; Nippold, S. 105.

[2]) Er entbehrt nicht des theoretischen Interesses, wenn auch für die Praxis Laband Recht haben mag mit der Behauptung, dass bei der Anbahnung und Fortführung völkerrechtlichen Verkehrs ein Staat sich letzten Endes nicht wird von theoretischen Sätzen des Völkerrechts bestimmen lassen, die ihm Aufschluss darüber geben, ob ein eigentlich völkerrechtlicher Verkehr mit dem betreffenden Gliedstaate überhaupt möglich ist (Staatsrecht III, S. 2).

Reichsverfassung den Einzelstaaten Gewähr dafür geleistet, dass sie auch in Zukunft im Besitze ihrer Rechte bleiben?

Die Hauptfrage erfordert eine Beantwortung nicht nur hinsichtlich des Umfanges, sondern auch hinsichtlich der Art und Weise der Ausübung der den Einzelstaaten verbliebenen Kompetenzen.

II. Kurzer Überblick über die historische Entwickelung. § 2.

Der ursprüngliche Einheitsstaat des alten Deutschen Reiches liess durch zentrifugale Kraft einzelne Staaten aus sich heraus entstehen. Diese schlossen sich, erst noch im Bundesstaat[1], dann, derselben Tendenz folgend, in begrifflich nach loserer Vereinigung, im Staatenbunde, zusammengefasst, schliesslich, einer zentripetalen Kraft folgend, wieder zum Bundesstaat zusammen (der, entsprechend dem ganz andern genetischen Prinzip, auch einen andern Charakter als der erste Bundesstaatstypus aufweist). Und so deutet die aufgerollte Entwicklung vielleicht schon auf das letzte Glied der Kette, zugleich den Ausgangspunkt des Kreislaufes, den Einheitsstaat, hin. Dieser Prozess findet seinen Niederschlag in Gestaltung und Umfang der den Einzelstaaten jeweils zustehenden auswärtigen Hoheitsrechte.

1. Charakteristisch ist als Ausgangspunkt für die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Reichsständen im alten Deutschen Reiche das historisch sicher unhaltbare, aber juristisch schon durch Hippolithus a Lapide und Ludolph Hugo[2]) begründete Prinzip, dass dem Kaiser nur die ihm erweislich gebührenden Rechte zuständen, alle andern aber, und zwar als nicht abgeleitete, sondern als eigene Rechte, den Reichsständen zukämen. Den tatsächlichen Machtverhältnissen entsprechend traten denn auch die grösseren Reichsstände ganz wie selbständige Mächte im Staatenverkehr auf und beanspruchten sämtliche auswärtige Hoheitsrechte für sich.

[1]) Vgl. Geffcken in Holtzendorff's Handbuch III, S. 124; Proebst in Annalen 1882, S. 245; Brie, a. a. O. S. 100/101, 128/129.

[2]) Vgl. Schroeder, S. 830 ff.; Brie, Staatenverb., S. 108 ff. Bundesstaat I, S. 18, besonders auch die Ausführungen von Schulze, Preuss. Staatsr.[2] II S. 612.

Sie beanspruchten nicht nur das aktive und passive Gesandtschaftsrecht für sich, soweit von einem ausgebildeten Gesandtschafts-„recht“ in dem modernen völkerrechtlichem Sinne überhaupt damals die Rede sein konnte[1]), sondern sie vindizierten sich auch das Recht zu selbständigen Vertragsschlüssen, Allianzen, zum selbständigen Kriegführen und Friedenschliessen. Geringe Konzessionen nur wurden hinsichtlich der Ausübung im Interesse der Gesamtheit gemacht[2]). Wie weit man in praxi das Einzelinteresse hinter das Gesamtinteresse setzen wollte, blieb schliesslich auch der Einzelwillkür überlassen.

Das wurde auch nicht geändert durch die ausdrückliche schriftliche Fixierung solcher Beschränkungsgrundsätze: Die Bestimmungen des J.P.O. (besonders Art. XIII § 2 kommt in Betracht)[3]) fanden in der Praxis wenig Beachtung[4]).

Dieser selbständigen Stellung der Reichstände entsprach es, dass der Kaiser im Verkehr mit dem Auslande sich stets nur in völliger Abhängigkeit vom Willen der Reichsstände bewegen konnte.

Das zähe Festhalten der Reichsstände an ihrer völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit veranlasste den Untergang des Reiches[5]) und das Scheitern des gerade hier ansetzenden Reformversuchs vom 16. Oktober 1814[6]).

2. Die Bundesakte, vom gleichen Grundgedanken ausgehend[7]), liess den „souveränen“ Einzelstaaten das Gesandtschaftsrecht[8]).

[1]) Mit dem Reiche traten die auswärtigen Mächte nicht durch die Person des Kaisers, sondern durch den Reichstag in Verkehr.

[2]) Vgl. Schulze, Deutsches Staatsrecht II, S. 320 ff.; Geffcken in Holtzendorff's Handbuch III, S. 124 f. und 623.

[3]) Art. VIII § 2 bestimmte: Cum primis vero ius faciendi inter se et cum ceteris foedera pro sua cuiusque conservatione et securitate singulis statibus perpetuo liberum esto, und eingeschränkt wurde dies nur durch die Klausel: ita tamen, ne ejusmodi foedera sint contra imperatorem et imperium pacemque eius publicam vel hanc imprimis transactionem fiantque salvo per omnia iuramento, quo quisque imperatori et imperio adstrictus est.

[4]) Vgl. Schroeder, S. 851 besonders über die Sonderkriege und -Friedensschlüsse.

[5]) Vgl. Schulze a. a. O., S. 321.

[6]) Vgl. Proebst, S. 245.

[7]) S. Art. III W. Schl. A. (Binding, dtsche. Staatsgrundges. III, S. 42).

[8]) Vgl. Eingang zur Bundesakte, Schulze a. a. O. In praxi weit bedeutender als das des Bundes: Geffcken a. a. O., S. 623.

Die Bundesstaaten behielten ferner, in den Schranken des Art. 2 der Bundesakte, eine beinahe ungekürzte Vertragsfreiheit; denn in Art. 50 der die Bundesakte ergänzenden Wiener Schlussakte, in dem die Befugnisse der Bundesversammlung in Bezug auf die auswärtigen Verhältnisse aufgezählt werden, wird der Bundesversammlung zwar das Recht, für den Bund Unterhandlungen zu führen und Verträge abzuschliessen, gegeben, durch den Art. 3 aber ausdrücklich die Kompetenz des Bundes auf den in der Bundesakte angegebenen Umfang beschränkt, mithin auch hier die Vertragsfreiheit der Einzelstaaten anerkannt. Auch das Kriegsrecht war in der Bundesakte den Einzelstaaten nicht entzogen[1], ausser im Verhältnis zu den verbündeten Staaten, und dementsprechend behielten die Bundesglieder das Recht zu Bündnissen aller Art. Nur durften sie keine Verbindungen eingehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet waren, ebensowenig bei einmal erklärtem Bundeskrieg einseitig mit dem Feinde unterhandeln, Waffenstillstand oder Frieden schliessen (Art. 11 der Bundesakte). Das Resultat: Eine prinzipiell auf dem ganzen Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten konkurierende Zuständigkeit der Einzelstaaten und des Bundes, modifiziert nur hinsichtlich der Ausübung und zwar besonders des Kriegsrechts. Eine Kompetenzerweiterung der Zentralgewalt war so gut wie ausgeschlossen[2]).

3. Der Wunsch nach Konzentration zeigt sich deutlich in der Reichsverfassung vom 28. März 1849. Zwar ist auch hier der Ausgangspunkt der gleiche geblieben (§ 5), in den §§ 6—10 aber werden die auswärtigen Hoheitsrechte den Einzelstaaten grundsätzlich, und zwar nicht nur der Ausübung nach, entzogen und beinahe in voller Ausschliesslichkeit auf das Reich übertragen.

---

[1]) Vgl. Geffcken, a. a. O., S. 124; Brie, a. a. O., S. 94; Schulze, a. a. O., II, S. 321 f.; Prestele, S. 2 Anm.; Proebst, S. 245; Schroeder, S. 861; vgl. auch Art. XI Abs. 4 der Bundesakte, Art. I W. Schl. A. und Art. XVIII ff. Wie allerdings die W. Schl. A. meist interpretiert wird, sollten die betreffenden Bestimmungen nur für die Staaten gelten, die auch ausserhalb des Bundes Besitz hatten. Vgl. W. Schl. A. Art. XXXXVI, Schulze a. a. O., S. 322, Sarwey II, S. 87; Thudichum, „Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes, S. 251.

[2]) Bundesakte Art. VII, s. auch Brie, a. a. O., S. 89.

Die in § 8 zugestandenen Befugnisse für das Vertragsrecht werden sofort durch § 9 [1]) eingeschränkt.

Reichsverfassung.	Entwürfe der Erfurter Unions-Verfassung.
§ 5. Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind.	
§ 6.	§ 6.
Die Reichsgewalt ausschliesslich übt dem Auslande gegenüber die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands und der einzelnen deutschen Staaten aus.	Die Reichsgewalt übt . . . aus.
§ 7.	§ 7.
Die einzelnen deutschen Regierungen haben nicht das Recht, ständige Gesandte zu empfangen oder zu halten.	Die einzelnen deutschen Regierungen haben ihr Recht . . . auf die Reichsgewalt übertragen.
Auch dürfen dieselben keine besonderen Konsuln halten. Die Absendung von Bevollmächtigten an das Reichsoberhaupt ist den einzelnen Regierungen unbenommen.	Auch werden dieselben keine besonderen Konsuln halten. Die Absendung von Bevollmächtigten an den Reichsvorstand oder andere deutsche Regierungen ist . . . .
§ 8.	§ 8.
Die einzelnen deutschen Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Regierungen abzuschliessen.	Die einzelnen . . . . abzuschliessen.
Ihre Befugnis zu Verträgen mit nicht deutschen Regierungen beschränkt sich auf Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei.	Ihre Befugnis . . . . beschränkt sich auf Gegenstände, welche nicht der Zuständigkeit der Reichsgewalt zugewiesen sind.

[1]) „Alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhalts, welche eine deutsche Regierung mit einer anderen deutschen oder nichtdeutschen ab-

Man war zu weit gegangen! Die Verfassung trat nie in Geltung und die sogenannten Erfurter Unionsentwürfe, die die meisten Sätze der Reichsverfassung einfach übernahmen, zeigen durch kleine, scheinbar geringfügige Abweichungen gerade bei der Regelung der auswärtigen Hoheitsrechte, dass man von den radikalen Prinzipien abgekommen war[1]). Das Grundprinzip des § 5 ist unverändert übernommen und gibt in Verbindung mit den abgeänderten Paragraphen ein sehr verändertes Bild der Kompetenzverteilung. Ausschliesslich hat die Reichsgewalt nur das „Recht des Krieges und Friedens“ (§ 10).

Aus allen den besprochenen Verfassungen, so verschieden auch die tatsächlichen zu Grunde liegenden Verhältnisse gewesen sein mögen, geht das eine hervor: Stets wird sogar in der Verfassung selbst die Subsidiarität der Zentralkompetenz ausdrücklich hervorgehoben.

Sie hat nur die Rechte, die sich unbedingt aus dem Zweck des Zusammenschlusses ergeben oder ihr ausdrücklich zuerkannt sind: Die Vermutung spricht also stets für die Kompetenz des Gliedes.

Wir kommen zur Erörterung der bestehenden Zustände. Von der Tatsache ausgehend, dass auch den Einzelstaaten trotz Eingliederung in den Reichsorganismus noch völkerrechtliche Handlungsfähigkeit zukommt, wollen wir zunächst schildern, wie sich die mit einander konkurrierenden Kompetenzen des Reiches und eines Einzelstaates verteilen auf dem Gebiete friedlichen Verkehrs mit den übrigen Völkerrechtssubjekten, also im Einzelfalle mit dem Auslande oder einem anderen Einzelstaate. Wir behandeln zuerst das Gesandschafts- und Konsulatsrecht und darauf das Vertragsrecht, um dann zu schliessen mit der Betrachtung des Kriegsrechts. Als Abschluss des ganzen Teils wird die Frage behandelt werden: In wieweit können die Einzelstaaten dem Reich gegenüber noch in die Lage kommen, von ihren auswärtigen Hoheitsrechten Gebrauch zu machen, und welches ist die Rechtsnatur dieser Beziehungen?

---

schliesst, sind der Reichsgewalt zur Kenntnisnahme, und, insofern das Reichsinteresse dabei beteiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen.“

[1]) Die vorseitige Gegenüberstellung möge das veranschaulichen. Vgl. dazu Binding a. a. O. II, S. 2, 3, S. 54, 55.

III. Die auswärtigen Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten.

1) Die allgemein gültige Kompetenzverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten hinsichtlich der auswärtigen Hoheitsrechte.

A. Im Allgemeinen. § 3.

Auch für die allgemeine[1]) Kompetenzverteilung zwischen dem jetzigen deutschen Reich und den Einzelstaaten muss es — wie hinsichtlich der Hoheitsrechte überhaupt, so auch der auswärtigen — als oberster Grundsatz gelten: Prinzipiell steht den Einzelstaaten die volle Staatsgewalt zu, sie befinden sich in Besitz speziell aller der auswärtigen Hoheitsrechte, die ihnen nicht ausdrücklich durch die Reichsverfassung (oder durch Reichsgesetze) entzogen sind, oder die nach der ganzen Natur des Reiches nur diesem zustehen können[2]).

Es hat sich dies Prinzip einmal schon in voller Klarheit bei sämtlichen oben besprochenen Verfassungen Deutschlands gezeigt. Dass wir von demselben Grundsatz ausgehen können bei Interpretation der Reichsverfassung, ergibt sich weiter daraus, dass die Einzelstaaten zweifellos beim Eintritt in den Reichs- resp. Bundesverband souverän waren und aus der Fülle der ihnen zustehenden Hoheitsrechte zu gunsten der Zentralgewalt auf einzelne ver-

[1]) D. h. also abgesehen zunächst von den Sonderrechten einzelner Gliedstaaten.

[2]) Vgl. die Thronrede in Sten. Ber. d. R.T. 1867 I S. 1 ebenso S. 136, vgl. ferner Laband I, S. 96 ff., II S. 155, III S. 337, IV S. 54; Hänel, S. 218, 551, 798 ff.; Schulze, Dtsch. Staatsr. II S. 333; Arndt, Staatsr. S. 713; v. Rönne, Pr. Staatsr.[5] I S. 126, 128; E. Meier, S. 271; Proebst, S. 245; Tinsch, S. 28; Gorius in Annalen 1875, S. 544; Jellinek, System, S. 281 ff. — Was den letzten Punkt anlangt, so wird gegenwärtig nur noch von wenigen Schriftstellern der Mangel einer völkerrechtlichen Persönlichkeit der Gliedstaaten als Konsequenz ihres Zusammenschlusses im „Bundesstaat" überhaupt hingestellt, so z. B. Bulmerincq in Marquardsen I, S. 194; Holtzendorff in seinem Handbuch II S. 137; Martens Völkerrecht I, S. 241 f., 246 f.; vgl. dagegen Hübler, Magistraturen, S. 21; Brie, S. 108, Anm. — Ullmann, S. 93 stellt die Beschränkung der einzelstaatlichen völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit nur für das Gesandtschaftsrecht als Regel hin, in ähnlichem Sinne v. Liszt, S. 110; Bluntschli, Völkerrecht, S. 87; Rivier, S. 261. Sehr pointiert dagegen hebt diese Frage hervor Geffcken in Holtzendorff's Handbuch III § 151, S. 622.

zichteten, sodass ihnen die übrigen noch zustehen. Unterstützt wird unsere Ansicht endlich auch durch die Betrachtung der Reichsverfassung selbst, wenn dieselbe auch keinen besonderen derartigen Artikel aufweist[1]).

Hänel[2]) besonders widmet der Technik bei Auslegung der Reichsverfassung ausführliche Darlegungen. Er geht davon aus, dass die historische Entstehungsweise und die Schwierigkeit, die beiderseitigen Kompetenzen zu bestimmen, massgebend sei für die gesetzgeberische Methode: es werde überall nur die Verfassung des Zentralwesens gegeben, infolgedessen würden positiv nur dessen Kompetenzen, die der Einzelstaaten aber nur negativ dahin bestimmt, was alles ihnen nicht zustehe. „Ihnen verbleibt alles dasjenige, was dem rechtlichen Wirkungskreise des zentralen Gemeinwesens nicht zugeschrieben ist“[3]).

Den Hoheitsrechten, die den Einzelstaaten auf diese Weise verblieben sind — und wir werden solche konstatieren —, ging trotz der Unterordnung der Einzelstaaten unter die Reichsgewalt nicht etwa der Charakter „eigener“ Rechte verloren[4], sie sind nicht etwa als vom Reiche abgeleitete zu betrachten. Galt dieses doch schon für die Hoheitsrechte der Reichsstände im alten Deutschen Reich, bei denen der historische Bildungsprozess doch eher die gegenteilige Ansicht rechtfertigen würde[5])!

[1]) wie z. B. die Verfassung der Ver. St. von Nord-Amerika von 1787. Art. II. Vgl. dazu von Holst in Marquardsen IV. 1. 2. S. 32, und die Schweizer Verfassung von 1874 in Art. III. Ein entsprechender Antrag Zachariae wurde im verfassungsberatenden Reichstage abgelehnt, weil man ihn zwar für richtig, aber für selbstverständlich und überflüssig hielt u. eventuell spitzfindige Auslegungen befürchtete. Vgl. St. Ber. 1867, S. 243; Schulze, Dtsch. Staatsr. II, S. 4.

[2]) Staatsrecht, S. 219.

[3]) Vergleiche auch Laband III, S. 337; Brie a. a. O. S. 103. Wie geschaffen zur Illustration dessen im kleinen ist der Artikel 52 der Reichsverfassung. Abs. I „die Bestimmungen in den vorstehenden Artikeln . . . finden auf Bayern und Württemberg keine Anwendung. An ihrer Stelle gelten für beide Bundesstaaten folgende Bestimmungen“. Abs. II. Dem Reiche ausschliesslich steht die Gesetzgebung über . . . . . zu“ Abs. III. „Ebenso steht dem Reiche Regelung . . . . zu“.

[4]) Sonst könnte man garnicht mehr von „Hoheitsrechten“, von „Staaten“ reden. Vgl. Laband I, S. 69 f.; Hänel, Staatsr. S. 205; Liebe, S. 31; Jellinek, System, S. 282 f., Rosin in Annalen 1882, S. 282 ff., Gareis in Marqu. I, 1 S. 107.

[5]) Brie, S. 108.

Die entgegengesetzte Ansicht Zorn's[1]), der, um seiner Auffassung von der souveränen Staatsqualität ausschliesslich des Reiches willen, die ursprünglich souveränen Einzelstaaten ihre sämtlichen Hoheitsrechte auf die Zentrale übertragen lässt, welche ihnen dann einen Teil derselben gleichsam per delegationem, lediglich zur Ausübung, zurücküberträgt, ist als „eine vollkommene Verkehrung des Rechts und Tatbestandes der Gründungsakte" von Hänel richtig charakterisiert[2]). Zur Zeit der Gründung des Reiches bezw. des Norddeutschen Bundes wäre ein solcher Vorgang, wie ihn Zorn im Auge hat, an sich möglich gewesen. Aber dann hätte der Wille der sich zusammenschliessenden Staaten ein dahingehender sein müssen und hätte nach aussen hin sich als solcher manifestieren müssen. Den Einzelstaaten aber einfach einen solchen Willen unterzuschieben, ohne Anhaltspunkte dafür zu haben, das geht nicht an. Und jetzt vollends, wo diese Rechte bestehen geblieben sind, könnte unmöglich das Reich einseitig in so einschneidender Weise über den Charakter dieser Rechte verfügen.

Man könnte gegen die Richtigkeit dieser Grundsätze allerdings das Vorhandensein gewisser verfassungsrechtlichen Bestimmungen ins Feld führen, welche „dem zentralen Gemeinwesen die weitesten, mit dem Staatszwecke vollkommen zusammenfallenden Ziele zu stecken scheinen[3])". Aber die Bedeutung dieser Klauseln wird richtig dahin zu präzisieren sein[4]), dass sie nicht etwa als Massstab für die Kompetenzgrenze zwischen Reich und Einzelstaaten

---

[1]) „Staatsrecht" I, S. 72 ff. Ztschr. f. d. ges. Staatw. Bd. 37 S. 310 ff. Annalen 1884, S. 453 ff. Seiner Ansicht ursprünglich auch Jellinek in „Staatenverbindungen" S. 280 ff., s. aber jetzt in „Gesetz und Verordnung" S. 281. — Gegen Zorn besonders Laband I, S. 70 ff. — Vergl. schliesslich noch Hänel S. 799.

[2]) vgl. Hänel a. a. O. Dieser Auffassung widerspricht noch ganz besonders der von Mohl, S. 68 ganz richtig hervorgehobene natürliche Wunsch der Einzelstaaten, von ihren Hoheitsrechten „so wenig als irgend möglich" abzutreten. Sich selbst widerspricht Zorn I, S. 144 („Minimum von Konzessionen."

[3]) Vgl. Hänel, S. 219., Eingang der R.V., ebenso Eingang und Art. 1 sect. 8 al. 1 der amerikan., Art. 3 der schweizerischen Verfasung.

[4]) Vergl. Schulze, Dtsch. Staatsr. II, S. 3; Hänel, S. 219; Brie, S. 100, 101; vgl. auch Zorn I, S. 43.

zu verwerten sind: Bei dieser Auffassung bliebe für die Kompetenz der Einzelstaaten nichts übrig und wären alle weiteren Bestimmungen schliesslich unnötig; sie sollen vielmehr lediglich den „politischen", den „allgemeinen" Endzweck, den „Staatscharakter", die „Allseitigkeit des Zwecks" des Reiches zum Ausdruck bringen.

Man hat schliesslich gegen die hier vertretene Ansicht noch angeführt, dass dem Reiche stets die Möglichkeit gegeben sei, durch eine Verfassungsänderung auf dem Wege des Art. 78 die sogenannten Hoheitsrechte der Einzelstaaten auf ein Nichts zusammenschrumpfen zu lassen[1]. Aber auch dieses Argument erweist sich nicht als stichhaltig. Das potentielle Recht des Reiches, diese Rechte aufzuheben, schliesst das Bestehen des vorläufig noch aktuellen Rechtes der Einzelstaaten nicht aus und ändert auch nichts an dessen Selbständigkeit[2]. Wenn ich die Macht und das Recht habe, einem anderen etwas wegzunehmen (man denke etwa an das Enteignungsrecht), so gehört es doch eben, solange ich es ihm noch nicht weggenommen habe, dem anderen. Ich habe ein Recht, unabhängig von dem seinen und anders geartet, wie dieses. Im gegebenen Augenblicke zeigt mein Recht sich als so stark, dass es das andere vollständig verschwinden macht, aber solange es latent ist, bleibt der Charakter des anderen völlig unverändert.

Wenn die Unterordnung der Einzelstaaten zwar auch keine Wirkung ausgeübt hat auf den Charakter der ihnen verbliebenen auswärtigen Hoheitsrechte, so zeigen sich die Folgen davon doch als immanente Schranken bei der Betätigung derselben. Die Menge der einzeln machtlosen deutschen Einzelstaaten sollte gerade zu kraftvollem Auftreten nach aussen hin als Einheit zusammengefasst werden. Will man diesen Zweck nicht gradezu negieren, so muss man es nicht nur als politischen, sondern man könnte fast sagen: als logischen, durch den Sinn der Verfassung gegebenen Leitsatz für die auswärtige Tätigkeit der Einzelstaaten bezeichnen: Nie und nirgends dürfen sie durch ihre völkerrechtlichen Handlungen sich in Widerspruch setzen zu der ver-

[1]) Vgl. Art. 78 R.V. und Zorn, Staatsr. I, S. 78 ff.

[2]) Vgl. dazu Laband I, S. 100; Hänel, S. 799; Brie Staatenverb. S. 95 ff.

fassungsmässigen auswärtigen Tätigkeit des Reiches[1]). Bei derBesprechung der einzelnen auswärtigen Hoheitsrechte werden sich die Konsequenzen davon zeigen.

Eine andere wichtige Einschränkung für das völkerrechtliche Handeln der Einzelstaaten überhaupt ergibt sich daraus, dass, wie wir sehen werden, dem Reich ausschliesslich die Möglichkeit zusteht, schlimmstenfalls durch Anwendung physischer Kraftmittel seine Ansprüche durchzusetzen; diese Einschränkung werden wir im wesentlichen erst in dem Abschnitte über das Kriegsrecht zu behandeln haben (§ 10). Hervorzuheben ist aber hier schon das eine: Die Einzelstaaten dürfen in Rücksicht auf die Interessen der Gesamtheit niemals weder durch ihre politische Haltung noch durch positive Massnahmen einem andern Staate eine Handhabe geben, feindlich gegen sie vorzugehen und damit dem Reiche, d. h. der Gesamtheit gegen deren Willen die Notwendigkeit eines Krieges aufzudrängen[2])[3]).

Auf Grund der ihm belassenen auswärtigen Hoheitsrechte ist für einen Einzelstaat an sich die Möglichkeit gegeben zum Verkehr mit dem Auslande, mit den andern Einzelstaaten und schliesslich mit dem Reiche.

Die Beziehungen zum Reiche behandeln wir, soweit sie für uns in Betracht kommen, gesondert (unten im § 12). Hier wollen wir nur noch kurz die schon oben (S. 3) gestreifte Frage behandeln, ob die für den Verkehr der Einzelstaaten unter einander geltenden Normen die gleichen sind, wie die für ihren Verkehr mit dem Auslande geltenden, und was das für Normen sind. Gelten hier noch die Normen des Völkerrechts? Wir werden beide Fragen bejahen müssen. Für den Verkehr der Einzelstaaten mit dem Auslande können mangels einer anderen gemeinsam über-

[1]) Vgl. Hänel, S. 551 f. und Proebst, S. 246 f.

[2]) Unzweideutigen Ausdruck gab dem W. Schl. A. Art. XXXVI, 2. Vgl. zu obigem auch Mohl, S. 301 f.

[3]) Infolgedessen wird man auf dem ganzen Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, wenn auch nicht in so weitgehendem Umfang wie Zorn, (Annalen 1882, S. 95) dies will, ein Aufsichtsrecht des Reiches annehmen müssen, das äusserstenfalls zu den Massregeln des Art. 19 R.V. die Berechtigung geben kann. Gegen Zorn vgl. Triepel, S. 374. Ins umgekehrte Extrem verfällt Holtzendorff im Handbuch II, S. 145.

geordneten Rechtsordnung gar keine anderen Normen als die des Völkerrechts in Betracht kommen. Aber auch für die Verkehrsbeziehungen der Einzelstaaten unter einander findet, soweit nicht die bundes- resp. staatsrechtliche Abhängigkeit sich geltend macht, das Völkerrecht nicht nur „analoge“[1] Anwendung[2]. Gerade die Selbständigkeit der einzelnen Staaten hat es zur Folge, dass auch hier nur reines Völkerrecht gelten kann. Ihre hier entwickelte Tätigkeit ist also zweifellos ebenfalls als ein Ausfluss auswärtiger Hoheitsrechte im technischen, völkerrechtlichen Sinne zu betrachten. Insoweit ist mithin rechtlich die Stellung eines Einzelstaates einem andern gegenüber genau die gleiche, wie dem Auslande gegenüber, und wir haben ein Recht, überall von einer „völkerrechtlichen“ Tätigkeit der Einzelstaaten zu reden.

B. Die völkerrechtlichen Organe der Einzelstaaten.

a. Die Gesandten. § 4.

Der Artikel 11 der R. V. gibt dem Kaiser das aktive und passive Gesandtschaftsrecht. Um dasselbe zu einem ausschliesslichen zu machen, müsste gemäss den oben aufgestellten Grundsätzen ein solches ausschliessliches Recht entweder ausdrücklich in der Verfassung selbst positiv bestimmt sein[3], was nicht der Fall ist[4]); oder es müsste ein ausdrückliches Verbot für die

[1]) So Brie in v. Stengel's Wörterbuch, II. Bd. S. 514; Bluntschli, Völkerr. S. 92.

[2]) Vgl. dazu und zum Folgenden Triepel, S. 198 ff. Ebenso wie die dort citierte schiedsgerichtliche Entscheidung (vgl. Annalen 1877 S. 993 ff.) sprechen sich für die völkerrechtliche Natur zwischenstaatlicher Verträge aus: v. Seydel, Bayr. Staatsr. bei Marqu. III 1. 1., S. 327, v. Stengel bei Marqu. III 2, S. 568, v. Martitz, „Verträge des Königr. Württemberg“ S. 26 und die bei Triepel S. 200 Anm. 2 cit. A. A. Laband I, S. 351. „. . . . ihrer wahren Natur nach keine auswärtigen Angelegenheiten.“

[3]) Vgl. §§ 6 u. 7 der Verf. vom 28. März 1849; ferner Art. 10 der Schweizer Bundesverf. von 1874 (Ullmann S. 50 Anm. 2); s. ferner Art. 2 sect. 2[2], der Unionsverf. v. 1789 (vgl. Ullmann a. a. O.); Geffcken a. a. O. S. 622 ff.; v. Liszt, S. 110; Zorn, Annalen 1882 S. 90.

[4]) Über den abgelehnten Antrag Ausfeld und Schulze, vgl. Sten. Ber. S. 374; Bezold Mater. I, S. 723; Arndt, Staatsr. S. 719. Auch ein Antrag v. Carlowitz entsprechend dem § 7 der Erfurter Unionsverf. wurde abgelehnt. Thudichum, „Verfassungsrecht“ S. 247.

Einzelstaaten bestehen[1]); auch davon nirgends eine Andeutung; oder endlich es müsste die Ausschliesslichkeit aus der ganzen Natur der Zustände, insbesondere aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs als notwendige Konsequenz der Reichsverfassung sich ergeben, was ebenfalls nicht behauptetwerden kann[2]). Schon daraus ergibt sich das Fortbestehen eines solchen Rechts für die Einzelstaaten. Dies hat aber auch eine positive Anerkennung gefunden, wenn auch nicht in der Reichsverfassung selbst, so doch im Schlussprotokoll zu dem Vertrage betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 23. November 1870 in den Art. VII und VIII. Denn es besteht in der gesamten Literatur kein Zweifel darüber, dass das hier nur für Bayern festgestellte Recht, eigne Gesandte zu halten und fremde zu empfangen, auch für die übrigen Einzelstaaten Geltung haben solle[3]). Eine Bestätigung dessen geben ausserdem eine Reihe von Reichsgesetzen[4]) und eine unangefochtene Praxis[5]).

Das aktive Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten ist also kon-

[1]) So § 7 der Verf. vom 28. März 1849.

[2]) oben S. 9 Anm. 2.

[3]) Vgl. v. Seydel, Kommentar[1], S. 115; Laband III, . S. 2 ff.; G. Meyer, Staatsr. § 188 ff.; Arndt, S. 719; Zorn, Annalen 1882, S. 91; Bornhak III, S. 2; Schulze, Dtsch. Staatsr. II, S. 339; Hänel, S. 551, 556; Rivier S. 262; v. Liszt, S. 110 u. a.

[4]) Vgl. Passges. v. 12. Oktober 1867 § 6; St.G.B. §§ 104; G.V.G. § 18–21.

[5]) Nach Ausweis des Gothaischen Hofkalenders von 1904 stehen im gesandtschaftlichen Verkehr:

A. mit dem Auslande:

1. Im passiven Gesandtschafts-Verkehr:
   Sämtliche Einzelstaaten mit Ausnahme von Preussen (vgl. Text S. 17 Anm. 2), Lippe und Schaumburg-Lippe.

2 Im aktiven Gesandtschafts-Verkehr:
   Nur Bayern (mit Belgien, Frankreich, Italien, Oesterreich-Ungarn, Russland und der Schweiz) und das Königreich Sachsen (mit Österreich-Ungarn).
   Ausserdem haben Preussen und Bayern je einen Gesandten beim päpstlichen Stuhl und Bayern empfängt einen apostolischen Nuntius (vgl. dazu Zorn Annalen 1882, S. 91; Bornhak Preuss. Staatsr. III, S. 9; Rivier § 12.

kurrierend mit dem des Reiches[1]), und infolgedessen ergeben sich für die Ausübung desselben seitens der Einzelstaaten im allgemeinen folgende wichtige Leitsätze. Infolge ihrer Unterordnung unter die Reichsgewalt dürfen die Einzelstaaten sich nie und nirgends in Widerspruch zur auswärtigen Politik des Reiches setzen, oder gar sie absichtlich durchkreuzen. Das Reich allein führt die „grosse Politik"; nur das Reich ist „europäische Grossmacht[2]). Zu den grossen europäischen Kongressen und Konferenzen, bei denen es sich um politische Massnahmen handelt, entsendet nur — und darf dies nur tun[3]) — das Reich Vertreter. Daraus ergibt sich weiter: Für die Anknüpfung des diplomatischen Verkehrs mit einer anderen Macht kann nur das Verhalten des Reiches massgebend sein. Die Gliedstaaten dürfen hier kein Präjudiz für das Reich schaffen, es sei denn, dass dieses sich der Frage gegenüber im Einzelfalle gleichgültig verhält. Bricht das Reich die diplomatischen Beziehungen ab, so sind die Einzelstaaten

B. mit inländischen Staaten:

Sämtliche Einzelstaaten ausser Waldeck und Lippe. Im Einzelnen stehen im passiven gesandtschaftlichen Verkehr:

	A. mit ausländischen Staaten.	B. mit inländischen Staaten.
Das Reich	40	—
Preussen	—	22
Bayern	13	5
Sachsen	11	12
Württemberg	10	5
Baden	7	4

[1]) Vgl. die kritischen Bemerkungen v. Mohl's S. 321 ff., S. 55.

[2]) Vgl. Bismarck in der Sitz. d. Pr. Abg.-H. v. 9. Dezbr. 1867 (S. 294); Thudichum, S. 248; Hänel, S. 553.

[3]) So war beispielsweise beim Berliner Kongress 1878 kein Einzelstaat vertreten. Vgl. auch v. Mohl, S. 300; G. Meyer, Staatsr. Erört. S. 33. Besonders interessant sind in dieser Hinsicht die diplomatischen Schriftstücke anlässlich des französischen Vorschlages zu einer europäischen Konferenz über die Kirchenstaatsfrage und der an Sachsen und Hessen ergangenen Einladungen bei Aegidi und Klauhold Nr. 3277 u. 3278, wo der sächsische Staatsminister sich dahin äussert, dass nicht Preussen oder Sachsen „für sich allein", sondern „der norddeutsche Bund als ganzes . . . . an demselben (dem Kongresse) Anteil zu nehmen habe"

genötigt, dasselbe zu tun, ausser bei besonderer Genehmigung des Reiches zur Fortsetzung[1]).

Ist irgend wo ein einzelstaatlicher Gesandter beglaubigt, sei es allein, sei es neben[2]) einem Reichsgesandten, so ist stets der Kreis seiner geschäftlichen Tätigkeit ein beschränkter; im wesentlichen handelt es sich um zeremonielle Repräsentationsrechte und um Wahrnehmung der einzelstaatlichen Sonderinteressen[3]). Fallen die Interessen des Einzelstaates mit denen der Gesamtheit zusammen, so hat der Landesgesandte keine Vertretungsbefugnisse. Bei Verhinderung des Landesgesandten ruhen die Geschäfte nicht einfach, falls ein Reichsgesandter am selben Hofe beglaubigt ist, sondern man wird diesen meist als ermächtigt ansehen dürfen — das Reich hat die Oberleitung der auswärtigen Politik! — auch die Interessen der Einzelstaaten wahrzunehmen[4]).

Hinsichtlich des passiven Gesandtschaftsrechts bestehen analoge Grundsätze. Hervorzuheben ist nur, dass die Einzelstaaten vermöge ihrer beschränkten Handlungsfähigkeit im Innern den Gesandten, die bei ihnen beglaubigt sind, nicht den vollen völkerrechtlichen Schutz zu gewähren imstande sind. Die Exemption derselben von der Gerichtsbarkeit beruht auf „reichsgesetzlichen" Bestimmungen[5])[6]), und entzieht sie nicht der Zuständigkeit des Reichsgerichts (in I. Instanz).

[1]) Vgl. Hänel 552, Zorn in Annal. 82, S. 94; Staatsr. II S. 417 Thudichum in v. Holtzendorff, Jahrb. 1876 S. 340 ff.

[2]) Was nur für Preussen wegen der Personenidentität des Kaisers und Königs tatsächlich ausgeschlossen ist.

[3]) Wahrnehmung der besonderen Interessen und Rechte der Staatsangehörigen, Förderung der Kunst und Wissenschaft, Auslieferungssachen insbes. auch Verhandlungen über abzuschliessende Verträge etc. Vgl. Laband III S. 4; Hänel, S. 556.

[4]) Vgl. Art. III, Abs. 6 R.V.; Bismarck in Sten. Ber. d. Reichst. 1869, S. 509. Es kann aber auch ein anderer Landesgesandter mit der Vertretung betraut sein. Zorn, Annalen 82 S. 95. Die Vorrechte Bayerns kommen für uns hier nicht in Betracht, da sie sich auf den „Reichsorganismus" beziehen. (Art. VIII Schlussprotokoll.)

[5]) Vgl. G.V.G. § 18 ff. Quartierleist.-Ges. v. 25. Juni 1868 § 4, 2 (Bundesges.-Bl. S. 524); Naturalleist. Ges. v. 13. Febr. 1876 § 3, 2 (R.G.Bl. S. 52) s. auch unten S.

[6]) Ganz kurz wollen wir hier die Frage nach der Exemtion der einzelstaatlichen Landesherrn von der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit der

Die Verhältnisse der Gesandten, die die Einzelstaaten unter einander beglaubigen und empfangen dürfen, erfordern keine besondere Besprechung. Man mag das Faktum selbst als eine „Anomalie" vom Standpunkte des Bundesstaatsbegriffes aus betrachten[1]), das ändert aber an ihrem völkerrechtlichen Charakter und an ihrer dementsprechenden Stellung nichts[2]). Ihre praktische Bedeutung ist teilweise eine recht erhebliche.

Zum Schluss möchten wir noch erwähnen, dass der Grundsatz, die Einzelstaaten vom Verkehr mit dem Auslande nicht völlig abzuschliessen, sich auch wiederspiegelt in der Institution des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten im Bundesrate. Seine Bedeutung ist es aber nicht, wie Martens[3]) annimmt, „eigentlich die auswärtige Politik des Reiches zu kontrollieren", er soll vielmehr lediglich zur Orientierung der Staaten dienen, die nicht unmittelbar mit der Leitung der auswärtigen Politik zu tun haben und zugleich dem Kaiser die Ansichten der nichtpreussischen Einzelstaaten übermitteln[4]).

---

anderen Einzelstaaten berühren. Infolge der umfassenden reichgesetzlichen Regelung dieser Materie ist den Einzelstaaten das Recht autonomer Rechtssetzung hier völlig untersagt. Soweit Ansprüche auf Exemtion auf diesem Gebiete überhaupt bestehen, sind sie nur aus der Reichsgesetzgebung ableitbar (vgl. E.G. zu G.V.G. § 5, zu C.P.O. § 5, zu St.P.O. § 4 zu K.O. § 7) — s. über diese noch ungeklärte Frage Steputat, S. 28 ff., Triepel, S. 206 Anm. 1. Laband III, S. 370 und die betreffenden Kommentare —, also aus einem „Gesetz", einem „staatsrechtlichen" Modus. Diese Ansprüche sind daher gar nicht zu vergleichen mit dem Exemtionsanspruch, den die Landesherrn vor dem Zusammenschluss der Einzelstaaten im Reiche den Gerichten der anderen Staaten gegenüber hatten. Hier lag ein „völkerrechtlicher" „Satz" zu Grunde. Infolge der veränderten Rechtsgrundlnge hat uns die Frage hier nicht weiter zu beschäftigen.

Die ausländischen Staaten die mit den deutschen Gliedstaaten Gesandtschaftsverkehr unterhalten, werden den Landesherren folgerichtig Extrritorialität zuerkennen müssen. Vgl. Sarwey I, S. 40 Laband I, S. 96, Rivier, S. 101.

[1]) Zorn, Annalen S. 91, Rivier, S. 26, 2; Geffken, Handbuch III, S. 624.

[2]) Auch G.V.G. § 18[2] findet auf diese Gesandten Anwendung; Zorn a. a. O. behandelt sie ebenfalls „nach Massgabe des Gesandtschaftsrechts."

[3]) Völkerrecht I § 57 S. 242. Er verkennt die Natur dieses Ausschusses vollkommen: „Kennzeichen dafür, dass das Reich ein Staatenbund und nicht ein Bundesstaat ist."

[4]) Laband I, 229 f., v. Mohl, S. 313 f. Daraus erklärt es sich auch, dass Preussen nicht in dem Ausschuss vertreten ist. (Art. VIII[3]).

b. Die Konsuln. § 5.

Durch Art. 4 Ziff. 1 und Art. 56 R.V. ist den Einzelstaaten die Befugnis entzogen, in Konkurrenz mit den Reichskonsulaten auch ihrerseits Konsulate im Auslande zu errichten: das Reich hat die ausschliessliche Verwaltung des Konsulatswesens im Auslande. Der Vorbehalt des Art. 56[2] ist längst erledigt. Auch in der Zwischenzeit durften die Einzelstaaten, die keine eignen Konsule hatten, andre Landeskonsuln nicht mit ihrer Vertretung betrauen (Art. 56[2])[1]).

Den Einzelstaaten ist es aber unbenommen, bei andern Gliedstaaten Landeskonsulate zu errichten, wie allgemein anerkannt wird[2]). Mögen diese zwischenstaatlichen Konsuln „ohne alle rechtliche und politische Bedeutung“[3]), ein „Überbleibsel deutscher Titelsucht“[4]) sein, das ändert nichts daran, dass auch sie nach den allgemeinen völkerrechtlichen Normen zu behandeln sind (Exequatur), dass wir es mit „wirklichen“ Konsuln zu tun haben[5]).

Andrerseits ist es — und damit wird ein nicht bedeutungsloses Recht der Einzelstaaten konstatiert — „allseitig anerkannt, dass den einzelnen Bundesstaaten das Recht zustehe, auswärtige Konsuln bei sich zu empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu ersehen“[6]). Da auch dem Kaiser ein gleiches, wenn auch nur mittelbar[7]) aus der Verfassung sich ergebendes Recht zusteht, so kann es kommen, dass die Einzelstaaten mit Rücksicht auf ihre Unterordnung unter das Reich von ihren Rechten nur einen beschränkten Gebrauch machen können. Wenn z. B. im deutsch-persischen Frdsch.-, Schiff.- und Handelsvertr.

[1]) Laband III, S. 11; Bornhak III, S. 3; Schulze, Staatsr. II, S. 344; v. König, S. 40 ff.

[2]) Laband a. a. O., S. 11 Anm. 1.

[3]) Laband, a. a. O.

[4]) Zorn, Staatsr. II. S. 445; Annalen 1882, S. 418; v. Seidel Kommentar[1], S. 210.

[5]) In Übereinstimmung mit unserer Auffassung Triepel, S. 199 Anm. 3.

[6]) Bayerisches Schlussprotokoll, v. 23. Nov. 1870. Art. XII.

[7]) Vgl. v. Seydel, a. a. O[2]. S. 308; Arndt, S. 721; Hänel, S. 533. A. M. von Mohl, S. 308, der aber in der Beurteilung dieser „sehr zweifelhaften“ (?) Fragen entschieden abirrt. Vgl. auch Thudichum, in v. Holtzendorff Jahrb. S. 346.

vom 11. Juni 1873 die Zahl der deutsch-persischen wie der persisch-deutschen Konsuln ausdrücklich auf 3 beschränkt ist, so dürfte, falls diese Zahl erreicht ist, ohne besondere Genehmigung des Reiches kein deutscher Einzelstaat mehr persische Konsuln bei sich zulassen[1]). Dagegen geht die Behauptung Thudichum's[2]: „Eine vom Bundespräsidium zurückgewiesene Person darf von einer Einzelstaatsregierung als Konsul nicht zugelassen werden", entschieden zu weit[3]. Politische Erwägungen mögen freilich ein derartiges Handeln meist anempfehlen[4]. Zuzugeben ist Hänel (S. 557), dass die Einzelstaaten die von ihnen empfangenen Konsuln nicht günstiger stellen dürfen als das Reich die von ihm empfangenen Konsuln desselben Landes[5]).

Die bei einem Einzelstaate beglaubigten Konsuln sind, wie G.V.G § 21 ausdrücklich hervorhebt, nicht von der inländischen Gerichtsbarkeit eximiert, „sofern nicht in den Verträgen des deutschen Reiches mit andern Mächten" derartige Vereinbarungen getroffen sind. Die Einzelstaaten dürfen keine Sonderexemption erteilen. Konflikte sucht man de facto dadurch zu vermeiden, dass in den Konsularverträgen des Reiches auch die Rechte, Privilegien und Befugnisse der von den Einzelstaaten empfangenen Konsuln desselben Landes genau geregelt werden; mitunter werden auch die früheren einzelstaatlichen Konsularverträge mit dem betreffenden auswärtigen Staate, insoweit eine Kollision zu befürchten ist oder auch vollkommen, ausdrücklich aufgehoben[6]).

[1]) Der Grund hierfür liegt letzten Endes in dem ausschliesslichen Recht des Reiches, Konsulate im Auslande zu errichten vgl. dazu Hänel S. 552 Anm. 10.

[2]) Thudichum, Jahrbuch 1876, S. 346.

[3]) v. Seydel, a. a. O[2]. S. 303; Arndt, S. 722.

[4]) Vgl auch über eine ebenso unbegründete andere Behauptung Thudichum's Arndt, S. 722, v. Seydel S. 309.

[5]) In demselben Sinne Laband I, S. 178 ff.; dagegen Arndt, S. 722.

[6]) Vgl. Hänel S. 557. Anm. 21 u. den dort angegebenen deutsch-griechischen Vertrag von 1881 Art. XXIX Abs. 3 (R.G.Bl. 1882 S. 121) sowie den deutsch-türkischen Vertrag v. 26. Aug. 1890 (R.G.Bl. 1891, S. 117 ff.) Art. 25. In dem deutsch-amerikanischen Vertrage v. 11. Dezbr. 1871 (R.G.Bl. 1872, S. 95 ff.) sowie im dtsch.-russ. Vertr. v. 8. Dzber. 1874. (R.G.Bl. 1875, S. 145 ff.) fehlt eine entsprechende Klausel.

Selbstverständlich kann das von einem Einzelstaate erteilte Exequatur nur für sein eigenes Gebiet gelten[1][2]).

---

[1]) Das vom Reich ausgestellte Exequatur gilt selbstverständlich auch für das Gebiet sämtlicher Einzelstaaten.

[2]) Nach Ausweis des Gothaischen Hofkalenders von 1904 stehen:

A. im passiven Konsular-Verkehr mit dem Auslande:

sämtliche deutsche Einzelstaaten.

Im Einzelnen:	Preussen*)	mit 38	Staaten
	Bayern	„ 26	„
	Sachsen	„ 34	„
	Württemberg	„ 26	„
	Baden	„ 25	„

B. Es stehen im Konsularverkehr mit anderen deutschen Einzelstaaten.

I. im passiven				II. im aktiven		
Preussen	mit	9	Staaten	mit	4	Staaten
Bayern	„	2	„	„	9	„
Sachsen	„	4	„	„	6	„
Württemberg	„	2	„	„	7	„
Baden	„	2	„	„	4	„
Hessen	„	2	„	„	2	„
Mecklenburg-Schwerin	„	1	„	„	3	„
Sachsen-Weimar	„		„	„	1	„
Mecklenburg-Strelitz	„	1	„	„	1	„
Oldenburg	„	2	„	„	2	„
Sachs.-Koburg-Gotha	„		„	„	1	„
Anhalt	„		„	„	1	„
Reuss ä. L.	„		„	„	1	„
Reuss j. L.	„		„	„	1	„
Schaumburg-Lippe	„		„	„	2	„
Lippe	„		„	„	2	„
Lübeck	„	4	„	„		„
Bremen	„	7	„	„	1	„
Hamburg	„	12	„	„		„
Zusammen: 12 Staaten				Zusammen: 17 Staaten		

*) Aus der Quelle lässt sich nicht ersehen, ob die in den preussischen Städten beglaubigten ausländischen Konsuln ihr Exequatur vom Reiche oder von Preussen empfangen.

C. Vertragsrecht.

a. Allgemeine Schranken des Vertragsrechts. § 6.

Zunächst sollen die Grundzüge des einzelstaatlichen Vertragsrechts in den anderen Hauptbundesstaaten gezeichnet werden.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika verbietet den Einzelstaaten, sich in irgend einen Vertrag politischen Inhalts mit einem fremden oder einem andern Bundes-Staat einzulassen[1]): Nur für privatrechtliche Verhältnisse und Angelegenheiten von rein lokaler Bedeutung besteht eine Ausnahme: Aber auch dann ist stets eine Zustimmung des Kongresses zu solchen Vereinbarungen nötig[2]), welche, soweit Verträge mit dem Auslande in Betracht kommen, die Zentralgewalt zum eigentlichen Kontrahenten macht[3]).

In ähnlicher Weise spricht die Schweizer Verfassung von 1874 in Art. 8 das Recht, (Bündnisse und) Staatsverträge mit dem Auslande einzugehen, „allein" dem Bunde zu und räumt den Einzelstaaten lediglich das Recht ein, „ausnahmsweise" „Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei (also nicht über politische Gegenstände) mit dem Auslande abzuschliessen" (Art. 9), in der Beschränkung, dass sie „nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten"[4]). Soweit Verträge der Kantone untereinander überhaupt zugelassen sind — nur über nicht politische Gegenstände und nur über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung — müssen diese stets der Bundesbehörde zur Einsicht vorgelegt werden, welche eventuell „deren Vollziehung zu verhindern befugt ist" (Art. 7).

Im Gegensatz zu diesen beiden Verfassungen, in denen auch über die Kompetenz der Glieder ausdrückliche Bestimmungen sich finden, sagt die Reichsverfassung in Art. 11 nur, dass dem Kaiser

---

[1]) Vgl. Art. I sect. 10 § 1,2 no state shall enter into any treaty, alliance or confederation .... no state shall withont the consent of congress .... enter into any agreement or compact with another state, or with a foreign power.

[2]) Rüttimann II, S. 3; Proebst, S. 244.

[3]) Jellinek, Staatenverb. S. 292; Ullmann, S. 50.

[4]) Vgl. v. Orelli in Marqu. I 1. 2. S. 85; Annalen 1875, S. 499.

das Recht zustehen solle, „Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen“; inwieweit aber die Einzelstaaten noch das Vertragsrecht haben, darüber findet sich keine prinzipielle Bestimmung.

Grundsätzlich entzogen ist ihnen jedenfalls das Recht der Vertragsschliessung nirgends, weder für den völkerrechtlichen Verkehr mit dem Auslande noch mit den andern Bundesgliedern, und auch aus der allgemeinen Natur des Reiches als Bundesstaat lässt sich ein zwingender Grund für die Ausschliesslichkeit der Reichskompetenz nicht herleiten[1]) — abgesehen davon, dass die letztere Herleitung nie praktische Anerkennung finden würde. Die Vermutung andererseits, die somit für die den Einzelstaaten belassene Kompetenz streitet, findet ihre Bestätigung einmal in der Reichsverfassung selbst (Art. 52^3, 50^6, 66^1), ausserdem in zahlreichen Reichsgesetzen. Die Kompetenz der Einzelstaaten ist auch in Theorie und Praxis allgemein anerkannt[2]).

Soweit sich überhaupt die staatliche Willensmacht erstreckt, ist es im allgemeinen rechtlich gleichgültig, ob sie sich äussern will in der Form der Gesetzgebung oder der Vertragschliessung[3]) Soweit also das Reich und die Einzelstaaten, jeder in seinem Kreise nach innen unabhängig sind, d. h. soweit ihnen die inneren Hoheitsrechte zustehen, auf die der Vertrag materiell sich gründet,

---

[1]) Brie, Staatenverb. S. 108. Anm.

[2]) Laband II, 155; Hänel S. 551 u. a; Schulze, Dtsch. Staatsr. II § 263; Meyer, Staatsr. § 80; v. Sarwey, S. 86 ff.; Proebst S. 245; E. Meier, S. 271; Prestele, S. 8 f; Tinsch, S. 21 f. Zorn I S. 501 ff. behauptet, dass die Einzelstaaten „prinzipiell“ das Vertragsrecht verloren haben, „denn da in dem Abschluss der Vereinbarung das Versprechen liegt, den Inhalt derselben zum Recht erheben zu wollen, so ergibt sich mit logischer Notwendigkeit der Satz, dass nur solche Staaten in Betracht kommen können, welche bezüglich der Rechtssetzung unbeschränkt sind, d. i. souveräne Staaten.“ Dieser Einwand, eine Konsequenz von Zorn's Auffassung von der Stellung des Reichs zu den Einzelstaaten wird von Laband II (S. 155 Anm. 2) ganz richtig widerlegt, 1. durch Hinweis auf das Recht der Landesgesetzgebung also der „Rechtssetzung“ und 2. durch den Hinweis darauf, dass nicht immer Schaffung eines Rechtssatzes versprochen wird. Warum die Einzelstaaten „unbeschränkt in der Rechtssetzung“ sein sollen, ist in der Tat nicht einzusehen. Es genügt doch, wenn sie über die Vertragsmaterie verfügen können.

[3]) Vgl. Seligmann, S. 18/19.

so weit reicht auch ihre Selbständigkeit nach aussen hin, — immer vorausgesetzt, dass die äussere Handlungsfreiheit nicht ausdrücklich beschränkt ist, wie z. B. besonders für die Unionsglieder. Freilich lässt die Staatsmaschinerie des Bundesstaates mit ihrem harmonischen Ineinandergreifen und der gegenseitigen Ergänzung der beiderseitigen Kompetenzen eine radikale Teilung in „mein" und „dein" nicht zu, so etwa, dass jede Staatsgewalt in ihrem Kreise, unbekümmert um das Vorhandensein der andern schalten und walten könnte[1]). Insbesondere ergibt sich für die Ausübung des einzelstaatlichen Vertragsrechts, wieder mit Rücksicht auf die Unterordnung der Einzelstaaten unter das Reich der Satz: Kein Gliedstaat ist berechtigt, vertragsmässige Vereinbarungen zu treffen, die sich richten gegen die Sicherheit, die Existenz oder die Integrität des Deutschen Reiches oder eines seiner Glieder[2]). Rücksicht auf des Reiches Gesetze und in gewissem Sinne auch auf die von ihm abgeschlossenen Verträge schränken das ohnehin begrenzte Gebiet, das die Verfassung für die Vertragsfreiheit der Einzelstaaten gelassen hat, noch mehr ein, endlich ganz besonders die Rücksicht darauf, dass letzten Endes die Geltendmachung der erworbenen Rechte verfassungsmässig stets dem Reiche anheimfällt. Dies vorangeschickt, kann man dann den — allgemein anerkannten[3]) — Satz aufstellen:

Die Kompetenz zu Vertragsschlüssen verteilt sich zwischen Reich und Einzelstaaten in derselben Weise wie die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der beiden Gewalten überhaupt. Dem entsprechend werden wir 3 grosse Hauptgebiete zu unterscheiden haben: 1) das Gebiet der ausschliesslichen Reichskompetenz, 2) das der konkurrierenden Kompetenz von Reich und Einzelstaat, 3) das der ausschliesslichen Kompetenz der Einzelstaaten[4]).

---

[1]) Augenscheinlich nur im Ausdruck unklar E. Meier, S. 271; vgl. bes. Jellinek, Staatenverb. S. 52.

[2]) Laband, II, S. 156; vgl. auch St.G.B. §§ 81, 83, 84, 87 ff. ausserdem Bundesakte Art. XI, W. Schl. A. Art. 1 und Eingang der Reichsverfassung.

[3]) Laband, II S. 156; Hänel, S. 557; Meyer § 80; Schulze, Dtsch. Staatsr. II S. 333; Arndt, S. 713; Thudichum, Verf. R. S. 250; v. Rönne, Pr. Staatsr. I S. 520; Gaupp in Marqu. I 2 S. 169; Proebst, S. 246; Triepel, S, 244 ff.

[4]) Über die Friedensverträge s. § 13. Ge

Lebenslauf.

Am 4. Oktober 1882 wurde ich als der Sohn des Kaufmanns H. Riess und seiner Ehefrau Bianka geb. Ollendorff zu Breslau geboren. Ich besuchte dort das Johannes-Gymnasium, das ich Michaelis 1900 mit dem Zeugnis der Reife verliess. Darauf studierte ich 6 Semester an den Universitäten Breslau und Heidelberg die Rechtswissenschaft und hörte während meiner Studienzeit die Vorlesungen und Seminare folgender Herren Professoren und Dozenten:

Brie, Carlowa, His, Ebbinghaus, Engelmann, Fischer, Gretener, Jakobi, Jörs, Kleineidam, Klingmüller, Kükenthal, Leonhard, Lesser, Muther, Schröder, Schücking, Thode.

Am 11. Januar 1904 bestand ich die erste juristische Prüfung, am 5. Februar 1904 das Rigorosum. Am 15. Februar 1904 begann ich meinen Vorbereitungsdienst bei dem Kgl. Amtgericht in Schmiedeberg i/R., dem ich noch jetzt überwiesen bin.

Meinen hochverehrten Herrn Lehrern spreche ich an dieser Stelle meinen wärmsten Dank aus, besonders Herrn Oberlehrer Dr. Wohlauer für die mannigfachen Anregungen, die er mir während der Schulzeit gegeben hat und Herrn Geheimrat Brie, für seine liebenswürdige Unterstützung bei der vorliegenden Arbeit.

Gegenwärtig diene ich als Einjährig-Freiwilliger beim Schlesischen Train-Bataillon No. 6 zu Breslau.